SENADO SECRETARIA DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	XLIIIa. LEGISLATURA QUINTO PERIODO
	CARPETA Nº 1472 DE 1994
COMISION DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS	DISTRIBUIDO Nº 2944 DE 1994
JULIO DE 1994	COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

PRACTICOS NACIONALES

Declárase el practicaje servicio público no comercial de interés nacional

---

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 13 DE JULIO DE 1994

A S I S T E N C I A

Preside	:	Señor Senador Carlos Bouzas -ad hoc-
Miembros	:	Señores Senadores Wilson Elso Goñi y Dante Irurtia
Secretario	:	Señor Walter Alex Cofone
Invitados especiales	:	Directorio de la Administración Nacional de Puertos: Presidente, señor Eduardo Alvarez y Directores, señora Myra Tebot y señores Bautista Ayoroa, Nelson Arredondo y José Luis Arrechavaleta

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 11 y 4 minutos)

_____La Comisión de Transporte y Obras Públicas tine el agrado de recibir al Directorio de la Administración Nacional de Puertos. Esta Comisión resolvió proceder a dicha invitación en función de un entredicho existente entre las Sociedades de Prácticos del Río Uruguay, del Río de la Plata y del Puerto de Montevideo, por un lado, y el Centro de Navegación, por otro. Esta diferencia surgió a raíz de una resolución del Poder Ejecutivo que indicó la conveniencia o necesidad de discutir --creo que en forma tripartita-- el funcionamiento de la tarea del practicaje, en virtud de la necesidad de ayudar a una mayor competitividad por parte de los puertos uruguayos, frente a los otros de la región. En este entredicho están pesando mucho algunas resoluciones adoptadas por el Gobierno argentino, referidas a la libertad de la contratación de prácticos. Al respecto, los prácticos plantean que ello significa un cambio de la característica de su tarea, que definen como de servicio público y de interés nacional, por lo que no pueden ser equiparadas a una tarea de tipo comercial. Por lo tanto, no podría estar regida por la nueva ley que regula el funcionamiento de los puertos.

Por su parte, el Centro de Navegación argumenta que, si bien están de acuerdo en cuanto a que no debe haber una relación de dependencia

entre el práctico y el armador, o el primero y el agente representante del armador, existe una serie de normas que endurecen la tarifa y la hacen no competitiva, por lo que ellos desean entrar a la discusión de esas disposiciones.

Por otro lado, la Cámara de Representantes ha remitido un proyecto de ley que está a estudio de esta Comisión, dando razón al planteamiento hecho por las Sociedades de Prácticos. Pero, sin embargo, según argumenta el Centro de Navegación, se le da carácter de ley a lo que es un Reglamento General de Prácticos que rige todas sus actividades --entre ellas las tarifas-- y está amparado por el Decreto 308 de 1986. Entonces, al dársele carácter de ley impediría, inclusive, el funcionamiento del reglamento que, en su artículo 125, establece que todos los años se deben reunir las partes para discutir modificaciones al reglamento que entiendan convenientes, las que luego deben ser aprobadas por el Poder Ejecutivo, mediante un decreto, para darle vigencia al nuevo reglamento. Debo decir que he tratado de ser lo más sintético posible partiendo de la base de que los integrantes del Directorio de la Administración Nacional de Puertos deben tener bastante conocimiento sobre este tema.

Como la Comisión tiene que expedirse sobre este proyecto de ley que viene de la Cámara de Representantes, se entendió conveniente conocer la opinión de la Administración Nacional de Puertos, pues ya habían sido invitados representantes de los Ministerios de Defensa Nacional y de Transporte y Obras Públicas, así como prácticos y delegados de la Cámara de Navegación. Pido disculpas por lo extenso del preámbulo, pero entendimos que era necesario hacerlo.

SEÑOR ALVAREZ.- Agradezco a la Comisión el habernos recibido y, antes

que nada, debo destacar en nombre del Directorio de la Administración Nacional de Puertos que para nosotros es un alto honor que se nos consulte sobre un tema de servicios portuarios, por lo que pasaremos a brindar nuestro punto de vista.

Antes de ingresar específicamente al tema quisiera dar un panorama muy sucinto sobre la actividad del sector portuario en estos momentos. A nosotros nos ha tocado la responsabilidad de dirigir las acciones del Puerto antes y después de la Ley de Puertos. Por ello, hemos hecho un trabajo muy importante con el Directorio, de orientación de diagnóstico; de búsqueda de herramientas para preparar la transformación del Puerto, debido a que se conocía, por parte de los Directores, la propuesta del Gobierno sobre la Ley de Reforma del Estado y, en particular, sobre la reforma del Puerto que luego se consagró en la Ley de Puertos.

Esto quiere decir que conocimos los antecedentes y comenzamos a aplicar las herramientas; luego, tuvimos la suerte de que se aprobara la Ley de Puertos, hace aproximadamente dos años y dos meses. Al respecto, podemos decir que hemos obtenido algunos resultados positivos.

Entonces, a modo de introducción, tenemos que destacar que enfocamos a la Administración Nacional de Puertos como una emperesa --y los señores senadores nos habrán escuchado hablar sobre eso, tanto a mí como a los señores Directores--, es decir, como una Administración Pública transformada en una empresa, pública. Precisamente, la filosofía de la Ley nos indica eso, ya que sus preceptos señalan que la prestación de los servicios portuarios tiene que ser eficiente y competitiva, puesto que esos servicios constituyen un objetivo prioritario para el desarrollo del país. En mi opinión, debemos hacer énfasis en este aspecto. Además, algo de especial relevancia es que se tiene que trabajar las veinticuatro horas del día durante los 365 días del año, si la demanda así lo requiere. Por consiguiente, la Ley, en su primer artículo, indica que esta empresa debe funcionar continuamente; no puede haber discontinuidad o interrupción de ningún tipo del servicio. Esta es una de las disposiciones fundamentales de la Ley. Asimismo, en la Ley se establece que "se velará para que aquellos servicios que se presten en régimen de libre concurrencia se efectúen en condiciones tales que efectivamente la garanticen, reservándose en todo caso el derecho de fijar tarifas máximas para tales servicios". De este modo, se nos indica que tenemos que tener libre concurrencia; a su vez, la filosofía es garantizar la

libre competencia.

Por otra parte, la Ley establece que debemos asesorar al Poder Ejecutivo en materia portuaria y que en el caso de otorgar concesiones, permisos o autorizaciones,se realicen servicios portuarios tanto marítimos como terrestres; es decir que el legislador incluyó en la Ley de Puertos el Servicio Marítimo.

Como es sabido, no soy experto ese tema, pero al respecto hemos conversado varias veces con los señores Directores.

Por otro lado, en el literal A) del artículo 13 de la Ley se habla de: "Promover el ejercicio de la libertad de elección de los consumidores; en el literal B), se hace referencia a:" Evitar la formación de monopolios de hecho y, cuando ello no fuere posible, establecer garantías que aseguren su control." En el literal E), por su parte, se dice: " Contar con el asesoramiento adecuado, pudiendo para ello contratar a consultores o a empresas consultoras independientes, preferentemente nacionales".

En este punto debemos mencionar que se ha dado un "schock" o inyección de asistencia técnica muy importante. Fueron nueve los programas de asistencia técnica, que incluyeron desde capacitación hasta fijación de tarifas, informatización, organización interna, abastecimientos, costos,etcétera.

Debemos decir que el tema del practicaje nacional y de los prácticos no lo hemos encarado por considerarlo un servicio que no administrábamos directamente, aunque sabemos que pertenece al sector.Nosotros somos la actividad portuaria y existen una cantidad de sectores que están vinculados con nosotros. A su vez, la autoridad marítima, tiene también otro conjunto de sectores que se relacionan

con ella. De todos modos, existen formas de coordinación entre ambas. Por nuestra parte, podemos prometer a los miembros de esta Comisión que estudiaremos este tema en profundidad; asimismo, podríamos realizar algún tipo de consultoría, cosa que hasta ahora no se ha hecho.

Es importante señalar que la Ley posee normas generales sobre la prestación de los servicios portuarios y la coordinación de las actividades del Puerto, integrando estos dos aspectos.

Así, en el artículo 15, se crea la Capitanía del Puerto de Montevideo, estableciéndose que se trata de un órgano desconcentrado de la Administración Nacional de Puertos, con autonomía funcional.

En el artículo 16 se establece que a la Capitanía del Puerto de Montevideo compete: "A) Dirigir, coordinar y supervisar las actividades que se desarrollen en el Puerto de Montevideo, especialmente las relacionadas con: 1) La entrada, visita y salida de buques". Aquí deseo hacer mención al artículo 9º del Decreto Nº 412/992 en el que se habla de la definición de los servicios portuarios. Allí se establece lo siguiente:"La prestación de servicios portuarios, tanto al buque como a las cargas o al pasaje, su contralor y régimen de relaciones entre los intervinientes en los mismo, servicios auxiliares y conexos, se enmarcaran en lo dispuesto en el presente reglamento, sin perjuicio de las competencias que las Leyes otorguen a otros órganos y organismos del Estado". A su vez, se habla de que:" ...lo harán inspirados en los principios de flexibilidad, materialidad frente al formalismo, ausencia de ritualismo y eliminación de exigencias o trámites inconducentes para el logro de los objetivos sustantivos para los que se prevé dicha actuación o control." Asimismo, se dice que: "El principio antes mencionado servirá también de criterio interpretativo para resolver las

cuestiones que puedan suscitarse en aplicación del presente reglamento." Además, se señala: "A todos los efectos de este reglamento se consideran servicios portuarios marítimos y terrestres, las actividades de prestación pública, privada o mixta, que se desarrollen en el recinto portuario, por las personas físicas o jurídicas habilitadas al efecto". Luego, se enumeran todos los servicios. Lógicamente, estamos hablando de servicios que se prestan en Puertos Comerciales.

Volviendo al tema de la Capitanía de Puertos, se establece que el Capitán es el encargado de coordinar la entrada y salida de los buques, adopta las medidas conducentes para que las diversas operaciones portuarias se desarrollen en todos sus aspectos con la mayor eficacia y eficiencia posibles; coordina con las autoridades competentes las condiciones de prestación de servicios utilizando el sistema. Esto significa que esta actividad integra todo el sistema, a tal punto que más adelante se determina que el Capitán de Puertos proyecte normas que regulen las actividades sujetas a su dirección, coordinación y supervisión en relación con todos los organismos o entidades que intervienen en esta área. Asimismo, se crea una Comisión coordinadora que se llama Comisión Honoraria, donde están representadas, precisamente, la Administración Nacional de Puertos, la Dirección Nacional de Aduanas y la Prefectura Nacional Naval --lo que nos vincula con la autoridad marítima-- entre otras.

Con esto, simplemente, quería darles una idea de la transformación que estamos encarando de la Administración Nacional de Puertos como empresa y cuáles fueron las herramientas que hemos utilizado con este fin además de la ley y su reglamentación.

Continuando con la parte de organización, tenemos que el Decreto Nº 412 nos indica que los sistemas portuarios tienen que desarrollarse en proporción con los medios técnicos y con una baja de costos en forma flexible.

En base a lo expuesto, consideramos que el servicio de practicaje es realmente un servicio portuario cuando se desarrolla en los puertos mientras que si se refiere a navegación de los ríos, se trata de otra

actividad. En este sentido, es necesario destacar que el canal de entrada al Puerto de Montevideo pertenece al recinto portuario y por lo tanto la operación realizada dentro de esa área entendemos claramente que es un servicio portuario.

SEÑOR PRESIDENTE.- La lectura que ha comentado hasta este momento ¿se refiere a la Ley de Puertos y su reglamentación?

SEÑOR ALVAREZ.- Exactamente, señor senador. Esta lectura tiene como finalidad ubicarnos en el contexto del servicio de practicaje o pilotaje y definirlo como un servicio portuario porque en algunos casos hemos leído que se trataría de un servicio independiente.

Por otro lado, queremos brindar a la Comisión algunas informaciones complementarias sobre este tema. Al respecto, hemos aportado una fuerte inyección de asistencia técnica para el fortalecimiento institucional del puerto mediante una gran capacitación portuaria tanto de su sector interno como del externo. Asimismo, se han realizado obras de infraestructura importantes y se ha procedido a la descentralización de los puertos del interior que en este momento cuentan con un presupuesto totalmente independiente. Tal es el caso de los Puertos de Colonia, Nueva Palmira y Fray Bentos mientras que el de Juan Lacaze está asociado al Puerto de Colonia.

Refiriéndonos al funcionamiento de la empresa, debemos señalar que se están otorgando concesiones y permisos al sector privado a pesar de las dificultades que esto implica debido a las reacciones que se han despertado en algunos sectores. El proceso fundamental consiste en ordenar las actividades para pasar de un organismo que era totalmente ineficiente a uno que realmente funcione. Con este fin, estamos implementando una bajada de costos muy importante de manera que

nuestras cifras de ingresos durante el año 1990 crecieron en forma significativa. En nuestros presupuestos no existe un balance positivo con un interés de lucro sino que nos limitamos a medir los costos de modo que al hacerlos más eficientes hemos podido rebajarlos disminuyendo las tarifas. En una primera etapa se aumentaron los ingresos debido a un aumento de la producción y luego aquéllos disminuyeron como consecuencia de la reducción de las tarifas realizada en dos períodos ubicados en diciembre de los años 1992 y 1993. Esto se ha logrado como medio de dos actividades fundamentales de la empresa que aumentan la producción y como consecuencia los ingresos. Tengo en mi poder las gráficas --que dejo a disposición de los señores senadores-- que indican que los ingresos han disminuido en cifras muy significativas del orden de U$S 10:000.000 en una oportunidad y de U$S 4:000.000 en otra, lo que nos ha permitido trasladar estas rebajas a las tarifas en la importación de alrededor de 40%, luego del 26%, para la exportación en un 10% y para las actividades de tránsito en un 33%. Esto revela que estamos haciendo que el funcionamiento sea más eficiente y desearíamos saber si lo propuesto por esta ley tiene ese mismo objetivo, es decir, si realmente se plantea una revisión que se corresponda con este aumento de producción que corresponde a una mayor eficiencia del puerto. Este es un precepto claro de la ley que nos permite continuar desarrollando el área.

Al Puerto de Montevideo entran aproximadamente 2.000 barcos y se registran alrededor de 2.000 salidas, de los que no todos requieren practicaje, sino aquellos de más de 600 toneladas de registro bruto. Existen un registro para barcos comprendido entre las 600 y 5.000 toneladas, otro para los que superan las 5.000 toneladas --que son los

que precisan practicaje-- y uno para aquellos que intervienen en las operaciones comunes y que son inferiores a las 600 toneladas. Para estos últimos, los reglamentos de operación marítima exigen la participación de prácticos, capitanes o patrones habilitados con determinada calificación. Esto significa que para entrar a un canal de Montevideo y atracar en su puerto es necesaria una persona idónea pero si el tamaño del barco supera las 5.000 toneladas se necesitará un técnico con título habilitante de Práctico.

Los ingresos y salidas del Puerto de Montevideo han venido creciendo en tonelaje, tal como lo indican las gráficas, de 927 a 1.217 unidades. Esto hace que aproximadamente tengamos un promedio de 3.500 a 4.000 operaciones que insumen un costo muy importante que determinan un porcentaje significativo de la tarifa. En consecuencia, si bajamos los ingresos en un 40% porque los aumentamos por otro lado en las cifras indicadas anteriormente, desearíamos ver estos porcentajes reflejados en otras actividades. La curva que indica el crecimiento de la actividad portuaria demuestra que entre los años 1991 y 1993 el tonelaje ha aumentado de 1:500.000 a 3:000.000 anuales, incluido lo que ingresó a ANCAP por La Teja, por concepto de productos derivados que, se suman al petróleo crudo para ser procesado que entra por la Boya Petrolera y que de todas maneras integran las operaciones portuarias.

A esto debemos agregar que en los últimos diez años los pasajeros aumentaron de 80.000 á 500.000, por lo que concluímos que la actividad portuaria creció en forma significativa. Por este motivo, consideramos muy oportuno realizar una revisión de todos los reglamentos y decretos que rigen esta tarea. Al referirnos específicamente a un proyecto de

ley, personalmente puedo tener alguna dificultad interpretativa pero me gustaría señalar que siempre hemos escuchado un concepto equivocado en la opinión generalizada que el Puerto es la Administración Nacional de Puertos. Esto no es así; el Puerto es un escenario donde intervienen una cantidad de actores públicos y privados que deben coordinarse entre sí --que es lo que hemos implementado mediante la Comisión Coordinadora-- y dentro de los que se encuentra la autoridad marítima representada por la Prefectura Nacional de cada puerto.

Asimismo, en esta Comisión Coordinadora están representados los Prácticos, y nos reunimos con una frecuencia de quince días. Además, funciona la Sociedad de Prácticos que nos pertenece y nos apoya en todo este proceso.

La pregunta concreta que nos hacemos es si se revieron los decretos ley anteriores o si este proyecto de ley prevé modificaciones en el sentido de modernizar y flexibilizar los costos. Personalmente, interpreto que no. Aparentemente --con esto respondo la última pregunta del señor Presidente-- con esta iniciativa simplemente se está aprobando un Reglamento. El señor Presidente hacía referencia al artículo 125 que expresa que se deberá revisar por años las tarifas. Cabe entonces preguntarse si se habrá seguido ese criterio o si se seguirá en el futuro el que hemos aplicado en el Puerto en cuanto a que las tarifas tienen que ser homogéneas y sencillas y tener un sentido absolutamente económico y de racionalidad, con un formato simple y comprensible, facilitando el cobro y el control. También nos preguntamos si estas tarifas en los servicios portuarios seguirán aplicándose de la misma forma durante los trescientos sesenta y cinco días del año. Esto es, no se considera ningún turno extraordinario, ya que se cobra lo mismo sea en el turno de la mañana, de la tarde o de la noche; inclusive, en sábados, domingos y feriados. El costo al Puerto de Montevideo tiene que ser previsible para el armador. Esto, que fue para nosotros uno de los jalones más importantes en el desarrollo portuario, nos ha dado cierta confiabilidad desde el punto de vista económico y de los servicios, ya que hace más de dos años que el Puerto

de Montevideo funciona sin que se realicen paros, más allá de que algún sector lo haya hecho en forma aislada. Evidentemente, esto demuestra una cultura nueva en un servicio que es obligatorio por ley porque, además, sería ilegal separar los servicios.

Otra de las preguntas que nos hacemos es si se debe a la asignación de los usuarios que obtengan un beneficio el hecho de que los armadores y agentes marítimos tengan que conocer esos gastos generales con anticipación. Pretendemos que el Puerto se considere un todo eficiente y con un sistema económico adecuado. Estadísticas recientes indican que el Puerto de Montevideo y los demás que componen el sistema portuario uruguayo están en situación de competir con los demás puertos de la región. Asimismo, se ha señalado que estamos en el mismo nivel de competencia que los puertos del Pacífico y que en América del Sur el nuestro es considerado como uno de los mejores. Estos consultores han manifestado que el Puerto de Montevideo cuesta al armador aproximadamente un 50% menos que los de la región. Sin embargo, tenemos que incluir ese sistema en esta iniciativa, por lo cual contesto que no creemos que sea conveniente determinar por ley una tarifa que debe ser ajustada bajo el concepto de eficiencia y tiene que ser simple e igual para todos los horarios y días. No pueden existir costos extraordinarios, sino que tienen que ser conocidos con anterioridad. La tarifa tiene que prever el mayor costo del turno nocturno, inclusive, el de los días sábados y domingos, de manera que cuando llegue el barco el armador no tenga que esperar a que amanezca para entrar al Puerto.

A través de nuestra Coordinadora hemos logrado --lo cual es un ejemplo significativo-- la aprobación de un decreto que determina la

libre práctica. Esta significa que el buque para empezar a operar tiene que estar habilitado por las autoridades marítimas, sanitarias y de Prefectura. Antiguamente, se hacía la inspección del buque para otorgar la libre práctica, lo cual demoraba aproximadamente --según la ubicación del buque, si es que estaba en fila-- una o dos horas. Mediante este decreto se ha establecido que la libre práctica será de responsabilidad del Capitán de a bordo, que es la autoridad que representa al armador y, en definitiva, a la bandera. De manera que, el Capitán es el que determina que el buque puede entrar al Puerto y operar porque no existe ninguna complicación a bordo, como puede ser una enfermedad infecto-contagiosa. Esto lo hemos logrado después de casi dos años de trabajo en la Comisión Coordinadora en la que participaron todos los actores que integran el Puerto. Concretamente, el concepto es que el barco llegue, toque la boya, pida la entrada al Puerto y pueda entrar a cualquier hora con un costo conocido con anticipación.

Con respecto a la libertad que existe en Argentina, debo decir que tenemos un sistema de profesionales independientes. En este caso se necesita título habilitante. Podemos compararlo con la profesión de ingeniero en la que cada profesional pertenece a una Asociación, que fija el arancel correspondiente. Si bien esta Asociación no tiene la jerarquía de Colegio --que sería algo parecido a una Corporación-- determina el arancel que en la fijación de la tarifa es un índice de referencia que normalmente se mantiene por razones éticas, aunque no es obligatorio, ya que se creó para el personal independiente. Todo esto tiene que ver con la libertad de elección del usuario, así como el fuera de turno y otros problemas. De aquí puede haber surgido la

inquietud del Centro de Navegación que planteaba que si bien está de acuerdo con que la actividad de los profesionales no debía tener una relación de dependencia, igualmente deberían crearse normas que no endurecieran las tarifas.

Este ha sido un breve panorama de cómo interpretamos la empresa portuaria desde el punto de vista normativo, de la eficiencia y de los resultados que hemos obtenido. Los resultados son la eficiencia en los muelles y los dos relativos al practicaje. Uno de ellos es la ecuación que determina para el armador el costo de su tocada de puerto y el tiempo de espera para entrar que, si bien en la práctica lo hemos reducido a cero, debería serlo también en las normas concretas. El segundo, es el servicio del buque que depende de nosotros. Cuando llega el buque y comienza a operar se hace una formulación de la revisión de la libre práctica, es decir, si cumple con las condiciones de sanidad aduanera. Más allá de este logro, creemos que el sistema debe ser estudiado en profundidad en el seno de esta Comisión. No obstante, consideramos muy complicado que se apruebe por ley un reglamento que, desde nuestro punto de vista, contiene aspectos tan delicados.

Tal vez sería oportuno reiterar qué es para nosotros un servicio portuario que, a nuestro juicio, está vinculado a la ecuación. Todos los sectores tienen que apuntar en el mismo sentido y lograr la eficiencia de los puertos, incluyendo a este sector.

SEÑOR PRESIDENTE.- Probablemente, mi pregunta no tenga que ver con el motivo de esta citación, pero igualmente la voy a formular teniendo en cuenta que el señor Alvarez en su exposición se refirió al descenso de los ingresos de la Administración Nacional de Puertos como consecuencia de la rebaja de las tarifas efectuada en beneficio de los usuarios.

Si uno lee la prensa, puede ver que existen quejas de exportadores e importadores debido al aumento de los costos de ingreso y salida de mercancías. ¿Dónde se produce el desfase?

SEÑOR ALVAREZ.- Hemos cambiado la organización de la empresa de puertos saliendo de la operación bipólica. El puerto tenía a su cargo los servicios portuarios marítimos y terrestres, y entre estos últimos, teníamos a los estibadores de tierra, que recibían el gancho en tierra. La otra parte del bipolio estaba conformada por la Administración Nacional de Servicios de Estiba, que se encargaba de administrar la labor de los estibadores que estaban a bordo. Existía una plantilla de personal en el buque, dirigida por esta Administración, que estaba en régimen de contratación de salarios privados. En tierra, del mismo gancho bajaban y subían la misma mercadería empleados o funcionarios públicos de la Administración Nacional de Puertos, que tenían diferentes horarios, salarios, dirección, capataces y apuntadores. Esto daba lugar a una tarea totalmente ineficiente.

Luego de la transformación, se elimina ese bipolio y se consagra la participación del operador portuario, quien realiza en libre concurrencia y competencia las dos operaciones: el estibaje a bordo y en tierra. Al aparecer esta figura, se genera un costo. Quiere decir que por un lado, la ANP disminuye sus costos y, por otro, la ANSE casi los elimina, puesto que queda solamente con un gasto de administración muy pequeño. Entonces, aparece el operador portuario, que cobra su tarifa por brindar un servicio, del mismo modo que lo hacía la ANP, pero ésta era considerada como un arancel o una tasa portuaria.

Es decir que en el caso de las importaciones modificamos

sustancialmente el sistema de las tarifas, basado en el valor y en el peso de la mercadería, pero codificada en escalones, porque todavía tenemos sobrecostos. Este proceso recién comienza, por lo que debemos seguir bajando los costos y adecuando la ANP. Es en ese momento cuando aparece el operador portuario, que eleva los costos. Por lo tanto, cuando enrasamos --ese sería el término-- las cifras, o sea, rebajamos las tarifas un tanto por ciento, aparecen picos de otros operadores que pueden llevar a que la curva no sea homogénea. Como consecuencia de esto --tal como el señor Presidente leyó en la prensa-- puede haber algún sector que, por diferentes razones, hubiera salido de esa curva de descenso. Cabe aclarar que, en general, es bastante espontáneo el planteo de dichos sectores ante la prensa; pero podemos ver que hay más gente que habla de la eficiencia del puerto, de su nuevo sistema de organización y de sus resultados positivos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera señalar que lo que había leído eran manifestaciones del Presidente de la Asociación de Exportadores.

SEÑOR ARECHAVALETA.- Naturalmente, coincido con lo expuesto por el señor Alvarez, pero añadiría que, a mi entender, aun cuando no existiera la Ley de Puertos, este proyecto resultaría altamente inconveniente, en la medida en que establece un privilegio en favor de determinados profesionales, lo que no tiene razón de ser. Pienso que tampoco tendría razón de ser crear una especie de bolsa de trabajo en beneficio de los abogados --puedo decir que en mi caso me vendría bien--, puesto que sería incorrecto. Todos quienes tienen título habilitante deben competir por obtener sus clientes; lo contrario sería --no digo que ese sea el objetivo de la ley-- desestimular la eficacia. Continuando con mi ejemplo de los abogados, si sé que siempre me van a

venir asuntos, no voy a estudiar ni me voy a preocupar; si además sé que voy a cobrar honorarios aunque el cliente al que le corresponden mis servicios decida no contratarlos y tomar a otro, ese sería un incentivo para no hacer nada porque me conviene más no trabajar e igualmente cobrar mis honorarios. Reitero, no creo que ese fuera el objetivo de la ley ni lo que buscó el legislador, pero esa es la consecuencia que se advierte.

Por otra parte, si analizamos la exposición de motivos, podremos ver que, a mi juicio, existe una serie de contradicciones que hacen caer los argumentos. Por ejemplo, allí se habla de que la circunstancia de que debe ser cumplido por profesionales determina que sea un servicio público. En realidad, todos los profesionales universitarios tenemos la exclusividad del ejercicio de la respectiva profesión, y no creo que eso sea un servicio público. Además, se habla de una ley interpretativa, pero diría que ésta no lo es. Esto está demostrado en la propia exposición de motivos, puesto que el informe de la Comisión dice que la norma proyectada tiene dos componentes de singular importancia. Quedaría resuelto por la Legislatura el tema de si el practicaje es o no un servicio público de interés nacional. Pienso que ese no es el cometido de la ley, puesto que ésta debe dictar normas de carácter general y no solucionar conflictos específicos. Por otro lado, en ese informe de la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes se establece que adquiere fuerza de ley el Registro General de Prácticos, en vigencia según Decreto Nº 308/986, de 10 de junio de 1986, pero que con pequeñas modificaciones rige desde los primeros años del siglo. En mi opinión, consolidar una ley que contiene temas específicamente de decretos es jurídicamente inconveniente y casi

descalificante. Hay determinadas normas que no puede tener esa rigidez. Por ejemplo, en el Decreto hay un artículo que determina que cuando el práctico desembarca debe llenar determinada boleta. Si informatizamos el sistema de los prácticos, esa técnica no podría incorporarse, ya que esos datos ingresan en un computador y no pueden cambiarse. En realidad, este es un ejemplo absurdo, pero lo que ocurre es que la consecuencia también lo es.

Por otra parte, en la argumentación de la Comisión se dice que uno de los cometidos de los prácticos es velar por el cumplimiento de los reglamentos de policía de navegación marítima y sanitaria. Creo que esto no permite extraer ninguna conclusión determinante para sancionar ese tipo de ley y crear un privilegio para 15 personas, que es la cantidad de prácticos que existe. Tanto los médicos, los abogados, como los arquitectos tienen la obligación de ajustarse a las reglas de su ciencia o arte, y en el supuesto de que no lo hicieran incurrirían en responsabilidad. En el caso de los prácticos, la policía del ejercicio de la profesión es ejercida por la Prefectura Nacional Naval, de la misma manera en que lo es por la Suprema Corte de Justicia en el caso de los abogados. Entonces, si como abogado actúo incorrectamente, dicho Tribunal me suspenderá o me retirará el título, como sucede también con los escribanos, etcétera; también hay casos notorios de arquitectos que fueron suspendidos en su ejercicio.

Además, pienso que la circunstancia de que se necesite título habilitante tampoco contraría la libre concurrencia, porque todos quienes tenemos un título universitario competimos con otros profesionales, y nadie se ve --como señala el informe con términos bastante duros-- prostituido. He ejercido la profesión de abogado durante 30 años y nunca me prostituí, como tampoco lo han hecho muchos colegas.

En el informe, reitero, en términos realmente severísimos, se señala que la primera consecuencia de este hipotético cambio sería que el práctico estaría bajo virtual dependencia de las empresas navieras o, dicho de otra forma, para poder trabajar dependería del grado de prostitución al que estuviera dispuesto a llegar. Debo reafirmar que hace 30 años que soy abogado y nunca me prostituí por ninguna razón. Eso dependerá del control que ejerce el órgano del Estado que tiene las competencias para realizar la vigilancia. En el hipotético caso de que el práctico se prostituyera y permitiera que el barco hiciera cualquier desastre, supongo que la Prefectura Nacional Naval tendrá los medios técnicos para apreciarlo, aplicar las sanciones correspondientes y suspenderlo.

Luego, me parece que el doctor Cajarville --por quien siento un gran respeto-- se equivoca al citar determinado ejemplo. Dice que si uno pudiera elegir armador y práctico, sería lo mismo que si los bancos privados eligiesen al inspector que el Banco Central les va a enviar. No obstante, debemos tener en cuenta que los prácticos no son funcionarios públicos, sino profesionales que, como asesores, lógicamente son elegidos. A ningún señor senador se le ocurriría que le pudieran impedir elegir su arquitecto cuando quiere construir una casa. Posteriormente, si ese profesional se desempeña mal y la obra no le resulta satisfactoria, podrá ejercer las reclamaciones del caso, por lo que le podrán suspender el título al arquitecto.

Por otro lado, se habla de que no tendría sentido imponer la actuación de los prácticos si no se tratara de un servicio público. Se

sigue insistiendo en ello, aunque basta que la ley lo disponga para que se lleve a cabo. Por ejemplo, la norma exige la intervención de los veterinarios y de los ingenieros agrónomos en los casos de importaciones, porque deben efectuarse controles sanitarios y fitosanitarios. También se exige la actuación notarial a la hora de hacer la escritura, así como la firma letrada en las demandas.

Posteriormente, se menciona el artículo 125 del Decreto Reglamentario, donde se señala que, en ese caso, los costos son negociados, por decirlo de alguna manera. Creo que se trata de un error interpretativo, porque lo que existe es una Comisión Asesora que, como tal, da su opinión, mientras que la Prefectura Nacional Naval es quien decide. Además, en el supuesto caso de que la argumentación fuera correcta, como esa Comisión está integrada por el Centro de Navegación, estaríamos frente a una privatización de costos que, realmente, son indelegables.

En resumen --por supuesto que coincido con el señor Presidente--, independientemente de la existencia o no de la Ley de Puertos, esto consagra un privilegio en favor de 15 ciudadanos, lo que contradice claros principios constitucionales. Como sabemos, la Constitución señala que no puede haber distinción entre los ciudadanos, excepto las que surjan de los talentos o virtudes, y siempre deben existir las mismas oportunidades para todos. No obstante, los 15 prácticos en cuestión tendrían mayores oportunidades que las demás personas, lo que a mi juicio es claramente inconstitucional.

Según me acota el señor Presidente, y como descontamos que el objetivo de la norma es asegurar que los servicios se presten en forma adecuada y eficaz, creemos que eso se puede lograr estableciendo por

ley que el practicaje debe ser realizado por profesionales en la materia, debidamente capacitados e inscritos en el Registro. Por supuesto que todos coincidimos en que el práctico no puede ser cualquier persona, así como tampoco un ciudadano puede ser arquitecto sin haber cursado los años correspondientes en la respectiva facultad.

Entonces, me parece que el proyecto que el Directorio Nacional de Puertos trae a consideración de la Comisión --que entrego al señor Presidente-- reafirma la necesidad de que el practicaje sea llevado a cabo por profesionales; pero hasta ahí llegamos y establecemos registros de prácticos y reglamentación de esa profesión.

SEÑORA TEBOT.- Señor Presidente: simplemente, quisiéramos hacer algunas precisiones, no sin antes señalar que, por supuesto, coincidimos íntegramente con los planteamientos que han efectuado el señor Presidente de la Dirección Nacional de Puertos y el doctor Arechavaleta.

En principio, suponemos que estamos aquí porque la ley nos dio el cometido de administrar, conservar y desarrollar los puertos y porque somos el órgano que la norma ha dicho que debe asesorar en materia portuaria. Entonces, nos gustaría precisar algunos temas que pueden no ser conocidos a nivel del Parlamento, porque los legisladores no están interiorizados específicamente de nuestra actividad, por lo que tenemos la obligación de ponerla en su conocimiento. Me refiero a lo relativo a nuestra profesión y, concretamente, a los prácticos, que es el asunto que hoy nos convoca.

Como bien expresó extensamente el señor Presidente sobre lo que ha sido la transformación portuaria en el Uruguay, que hoy es objeto de estudio a nivel mundial --por lo que se habla del "caso Uruguay de

transformación portuaria"--, debemos destacar un elemento fundamental, aparte de la gestión y del marco que el Estado le ha dado, como ha sido la Ley de Puertos. Esta norma tuvo como actor preponderante al Senado de la República, porque aquí llegó un determinado proyecto y el Cuerpo lo transformó en una herramienta que ha permitido, sobre esa base, realizar todos los cambios. Lo cierto es que a partir de esa herramienta, el Uruguay tiene un escenario diferente, acorde a lo que es la política y el transporte marítimo mundial. Ello nos ha permitido, tal como el señor Presidente expresó claramente, ubicar al Puerto de Montevideo en buena forma en la región y en el mundo.

Pensamos que quizás hoy el Senado también tiene que cumplir un papel muy importante en esta actividad del practicaje, porque creemos que esta tarea que forma parte del trabajo portuario --más allá de definir si cuando se hizo la Ley de Puertos se pensó o no en los prácticos-- es muy relevante, y todo ciudadano tiene que entender que aquella persona que entra el barco al puerto posee la llave de éste. No podemos afirmar que el práctico no tiene nada que ver con la actividad portuaria, pues ello no sería racional, más allá de que puedan existir explicaciones jurídicas o de cualquier otra naturaleza. Reiteramos que, a nuestro juicio, es racional que esta persona esté integrada a la actividad portuaria. No podemos promocionar y desarrollar un puerto si su llave la tienen individuos u organismos que nada tienen que ver con la política portuaria que se fija el país, ni con quienes la administran.

Entonces, creemos que el tema pasa por saber por qué llega esta inquietud al Parlamento. Hay un sector de la actividad portuaria que, de alguna manera, está viendo qué es lo que sucede con él: se integra

a un nuevo cambio o trata de mantener un sistema que ha venido operando hasta el día de hoy. En definitiva, ese es el punto que tenemos encima de la mesa, más allá de la instrumentación jurídica o de la forma que le queramos dar.

Al respecto, deseamos señalar algunos aspectos que consideramos importantes. En primer lugar, pensamos que pretender, mediante un instrumento jurídico, mantener una situación para, en cierta forma, sustentar los privilegios de una actividad en un marco diferente, respetuosamente, será una buena intención pero también será muy difícil de mantener en la realidad. Quiero decir esto por lo siguiente: en definitiva, este Parlamento nos dio un instrumento para que el Puerto de Montevideo fuera competitivo y para que tratáramos de ubicarnos como un puerto principal y no secundario, dependiente de Buenos Aires, Río Grande o cualquier otro.

Eso es, justamente, lo que estamos tratando de hacer.

Sistemas como éste nos imponen ser puertos secundarios. Por ello, quiero decir a la Comisión que si les mantenemos un sistema a nuestros Prácticos como el actual, que no es competitivo con el resto del practicaje del área, ellos no trabajarán por más que la ley los proteja y sean únicamente 15, lo que también afectará al Puerto de Montevideo. Los buques de ultramar que tocan hoy Montevideo y Buenos Aires --no tengo la cifra exacta pero calculo que deben superar el 70% de los buques de este tipo-- considerarán que el costo del practicaje en el Uruguay no es competitivo en el área y no está definido, ya que al llegar al Puerto de Montevideo no se sabe cuánto costará el Práctico, porque el precio depende de si lo elijo, si cambió el turno o si se retrasó el ingreso, pudiendo alcanzar cifras de U$S 2.000 o U$S 40.000. Esa incertidumbre no puede existir en una escala pequeña y de bajo volumen como es Montevideo. Por lo tanto, estos armadores optarán por cambiar de línea, descargando en Buenos Aires y tocando en Montevideo. Con este sistema, el Práctico argentino viene hasta el Puerto de Montevideo y no se contrata a un profesional uruguayo, lo que está previsto en este reglamento que se quiere consagrar por ley o por norma universal. Esta es una realidad económica a la que no nos podremos sustraer y el Práctico uruguayo no va a trabajar por más reglamento que exista. Me interesa decir esto porque no siempre el fin que perseguimos es el que logramos y, de pronto, en vez de estar protegiendo una actividad para defender una fuente de trabajo de profesionales responsables, estamos produciendo el efecto contrario, que es que muchos pierdan sus puestos de trabajo. Es más; actualmente un grupo de

armadores que maneja el 40% de los contenedores, está estudiando este tema. O sea que ésta no es una hipótesis de Gabinete, sino que es una realidad que se maneja hoy.

Por lo tanto, me parece que sería muy importante que si en el ámbito del Senado se considera que esta es una actividad en la que no basta con la política definida a través de la Ley de Puertos, de la misma manera en que se dio un marco para que los puertos en el Uruguay cambiaran, ahora se debería hacer lo mismo para que el Practicaje se adapte a la realidad.

El reglamento actual de los Prácticos data de principios de siglo y está muy bien que la gente tenga historia, la respete y se enorgullezca de que esta actividad sea tan antigua, pero hoy el transporte marítimo cambia a una velocidad sideral. Creo que lo peor que podríamos hacer sería establecer por ley un reglamento tan rígido como éste --que consta de 120 artículos--, cuando todos sabemos las dificultades que tiene modificar una ley para adaptarla, quizás, a cambios mínimos que no hacen a la filosofía del tema.

Por lo expuesto, creo que sería bueno que en el Senado se entablara una discusión a los efectos de dar un marco a la actividad del Practicaje, si se considera que esto tiene que ver con la seguridad de ingreso al Puerto y del transporte marítimo. Como muy bien decía el doctor Arrechavaleta, partimos de la base de que se debe tratar de personal profesional, debe existir un registro y una supervisión del Estado en la materia. Todo esto no debe impedir que ésta sea una actividad que se pueda desarrollar dentro de parámetros que nos permitan tener un puerto que más que competitivo en la región, sea superior a los demás. Tenemos que lograr ser los mejores porque, en

definitiva, dentro de 30 ó 40 años --no estaremos nosotros en la Administración Nacional de Puertos-- todos estos puertos no estarán en un mismo nivel como sucede actualmente, sino que unos serán principales y otros subsidiarios, definidos quizás por realidades económicas y no por el deber ser.

Sinceramente, creemos que más allá de que ésta sea una actividad considerada dentro de la Ley de Puertos, en la fijación de precios o tarifas, la Administración Nacional de Puertos podría cumplir una función de asesoramiento y participación. Esta Administración tiene una Superintendencia que fija los precios máximos de los operadores privados de todos los servicios, cuyo objetivo es que el Puerto sea competitivo. Por lo tanto, creemos que en esa determinación del sistema de los Practicajes, la ANP debería participar dando su opinión, más allá de que ésta sea una definición del Poder Ejecutivo. Además, esto sería bueno considerando el conocimiento del sector portuario regional que tenemos por nuestra actividad.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Qué experiencia tiene la Administración Nacional de Puertos en cuanto a la fijación de tarifas máximas para evitar abusos de parte de algunos operadores privados?

SEÑOR ALVAREZ.- La última reducción de tarifas sobre la que hablamos, se aplicó en diciembre de 1993 y actualmente la estamos evaluando. Para ello, vamos a incluir los estudios correspondientes al sector portuario privado.

Creemos que en todo período transitorio se van a ir conjugando determinadas competencias, ya que precisamente ese es el juego del libre mercado. Si bien nosotros tenemos por ley la potestad de fijar tarifas máximas, aún no lo hemos hecho, pero lo estamos estudiando.

Inclusive, tenemos consultores analizando el tema y estamos haciendo un relevamiento del mercado.

El Directorio de la Administración Nacional de Puertos, tanto en su integración anterior como en la actual, ha trabajado siempre en equipo para que nuestros puertos sean de tercera generación, en especial para que el de Montevideo sea el principal de la región, cosa que no es nada fácil.

Cuando hablo de puerto de tercera generación, mucha gente no sabe a qué nos referimos. Se trata de un puerto que deja de tener importancia por su infraestructura, su gran capacidad, su gran calado, sus inmensas grúas, para tenerla por la coordinación con el resto del sector privado. En definitiva, esa es la definición de puerto de tercera generación que da la UNPTAD, que es el organismo que se dedica especialmente en las Naciones Unidas a los sistemas marítimos y portuarios. Es decir que lo define como un puerto donde todos los actores ya sean públicos o privados, están coordinados y tienen una orientación común que consiste en el desarrollo de esa actividad portuaria. Por lo tanto, se ha dejado la infraestructura para transformarse en infoestructura, o sea que todo esté no sólo informado, sino informatizado.

Nosotros podemos colaborar, practicar, estudiar tarifas y realizar una cantidad de asesoramientos. Personalmente, he hablado de una probable consultoría al respecto, ya que entiendo que es extremadamente importante.

Hemos hablado de puerto de tercera generación y creemos que hemos hecho lo correcto en ese sentido y pensamos continuar realizándolo. Entonces, tenemos que pensar en nuestro sistema portuario uruguayo --para ello estamos haciendo planes maestros para el desarrollo de otros puertos-- para el futuro, porque hasta ahora hemos venido hablando del presente y del pasado, y muchas veces estamos administrando sobre esas bases.

Por lo tanto, la Ley de Puertos nos abrió un campo enorme en el que puede haber cambios espectaculares en el sistema portuario del

país. O sea que se trata de atender la Hidrovía y el MERCOSUR, es decir, en lugar de abarcar tres millones de habitantes --además, no se produce un crecimiento muy grande del producto-- y las exportaciones e importaciones correspondientes, se podrán atender muchísimas más en el puerto de Montevideo. Podemos decir que tenemos puerto para muchísimo más, para el producto de importación e importación en la región. Es decir que estamos hablando de aquello que se transforma en trasbordo y lo que brinda el producto por generación de servicios para terceros. Con el Directorio actual apuntamos a ello y, además, contamos con la herramienta magnífica de la Ley de Puertos y con la reforma práctica. Por lo tanto, apuntamos a ser un puerto del MERCOSUR pero, específicamente, a la Hidrovía. Debemos señalar que dicho Tratado totaliza aproximadamente 250:000.000 de habitantes entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, que están distribuidos en esas grandes regiones.

De acuerdo con lo que expresan los consultores, la Hidrovía abarca regiones con una influencia no sólo geográfica sino también económica, que tiene entre quince y diecisiete millones de habitantes. Tanto dichos consultores como los sociólogos que han estudiado el tema, opinan que la hidrovía funcionará y para ello precisará el puerto de Montevideo como de entrada, así como los de Argentina y los ribereños de Brasil, Paraguay y Bolivia. Todo ese sistema necesita puertos terminales para comenzar a funcionar, los que ya no serán competitivos, sino complementarios, debido a la gran demanda de servicios. En dicho sistema, el puerto de Montevideo es llamado a ser, entonces, --como bien se ha dicho aquí-- un puerto primario y no secundario.

En consecuencia, debemos apuntar a ese desarrollo en el futuro.

Además, creemos que todo este tema debe estar absolutamente coordinado y que para ello ya hemos dejado de ser operadores. Hemos pasado a ser administradores --abandonamos el monopolio-- para conservar los puertos, tal como lo establece la ley pero, para desarrollarlos, a través de la participación, también, del sector privado, en inversiones, concesiones, habilitaciones y autorizaciones, debemos tener en cuenta todas las actividades conexas, como la que nos ocupa hoy.

En definitiva, estamos absolutamente convencidos de que tenemos mucho que ver con estos temas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin perjuicio de que este asunto deberemos analizarlo en la Comisión, la Presidencia quiere manifestar que tiene algunas preocupaciones.

Muchas veces el Parlamento necesita arbitrar mediante leyes --y lo ha hecho recientemente-- determinadas soluciones a los conflictos que se plantean. Aunque no es ésta la función primaria del Poder Legislativo, los acontecimientos han llevado a que ello sea así.

Debo decir que no creo acertada la equiparación de la profesión liberal, por ejemplo, de un abogado, un escribano, un ingeniero, un médico o un arquitecto que tiene un universo de tres millones de consumidores con una tarea en la que se enfrentan dos oligopolios --por decirlo de alguna forma--, donde es necesario que exista algún tipo de participación de las autoridades, a los efectos de que no haya abusos o extremos de ninguna de las partes.

Deseo agregar, además, que me preocupa que algunas de las argumentaciones brindadas coinciden exactamente con las que han sido expuestas --y consta en la versión taquigráfica -- por una de las

partes. Por lo tanto, deberemos buscar la forma de encontrar una solución que no entorpezca el funcionamiento de los puertos de nuestro país.

De todas maneras, quiero decir que las palabras expresadas por los señores Directores nos han enriquecido mucho en el conocimiento de una tarea en la que los señores visitantes trabajan todos los días, pero nosotros lo hacemos en determinadas circunstancias.

Por último, la Comisión de Transporte y Obras Públicas agradece la presencia de los señores integrantes del Directorio de la Administración Nacional de Puertos.

(Se retira de Sala la delegación del Directorio de la Administración Nacional de Puertos)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Así se hace. Es la hora 12 y 17 minutos.)